

# 銀行內部控制三道防線

陳組長妍沂  
金管會檢查局  
102年6月19日

# 大綱

- 正確作法：含我國規定、BCBS相關說明
- 問題現況：以檢查缺失之檢討改善為例
- 法遵功能補充說明
- 三道防線執行現況之綜合評估



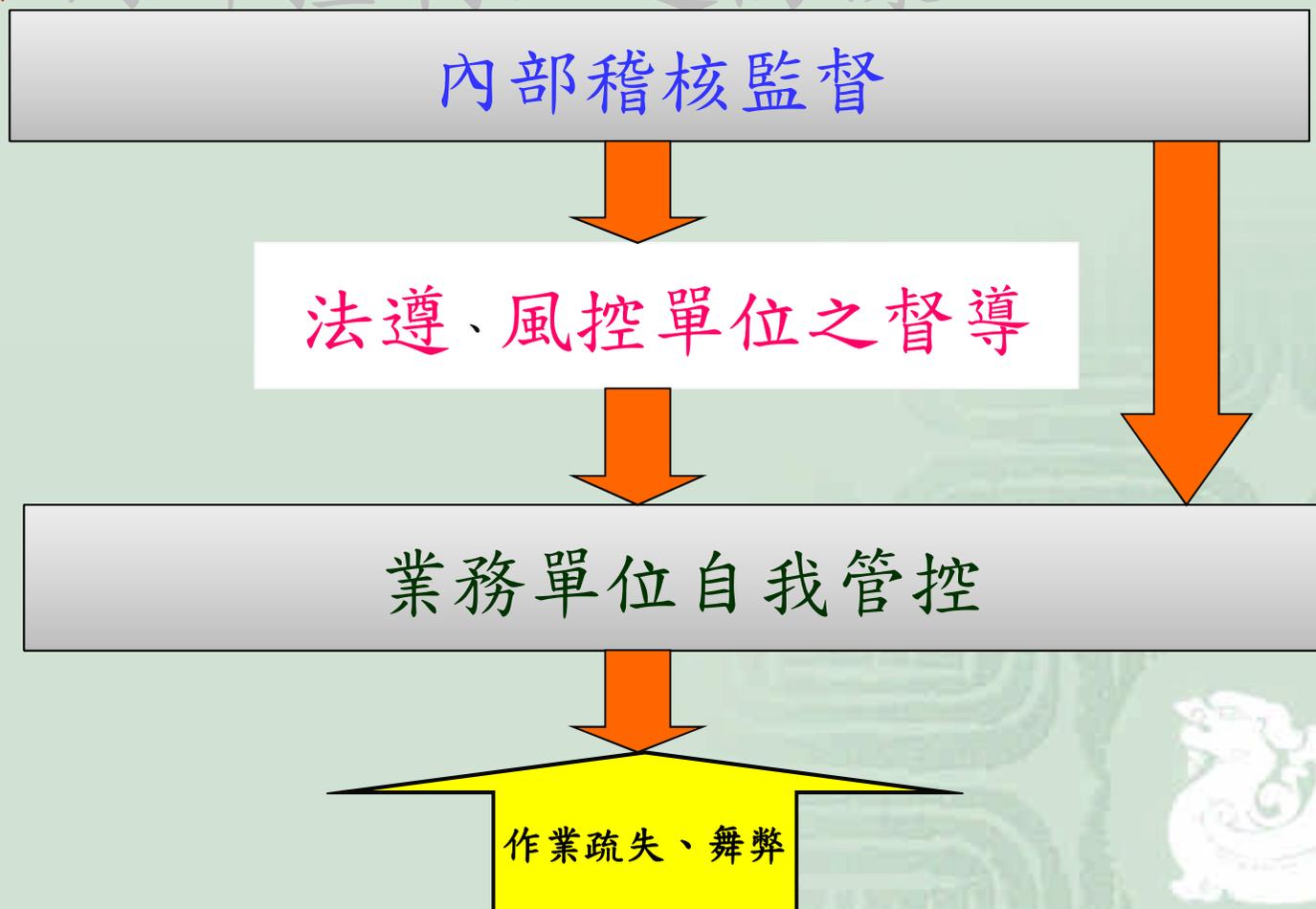
# 正確作法

- 解析本會102年4月2日函文意旨：
- 內控制度包括：
  - 第一道防線--自行查核（風險監控）
  - 第二道防線--法遵、風險管理（風險監控）
  - 第三道防線--內部稽核（獨立監督）



# 內控三道防線

## ◆ 內部控制三道防線



# 我國銀行內控制度規定

- 應建立內部控制制度：內部稽核、自行查核、法令遵循、風險管理
- 控制活動與職務分工：為每日整體營運之一部分，訂定內控程序，有適當之職務分工（第一道）
- 監督活動與更正缺失：持續監督內控有效性，管理、營業單位、內部稽核或其他內控人員發現缺失，應向適當層級報告，並採取改正措施（第二道、第三道）

# 我國銀行內控制度規定

- 銀行自行查核制度，每半年一次一般自行查核，每月專案自行查核
- 法遵單位應督導各單位法遵自評，每半年至少一次，辦理結果應送法遵單位備查
- 銀行應設置獨立之專責風險控管單位，建立各項業務風險之管理



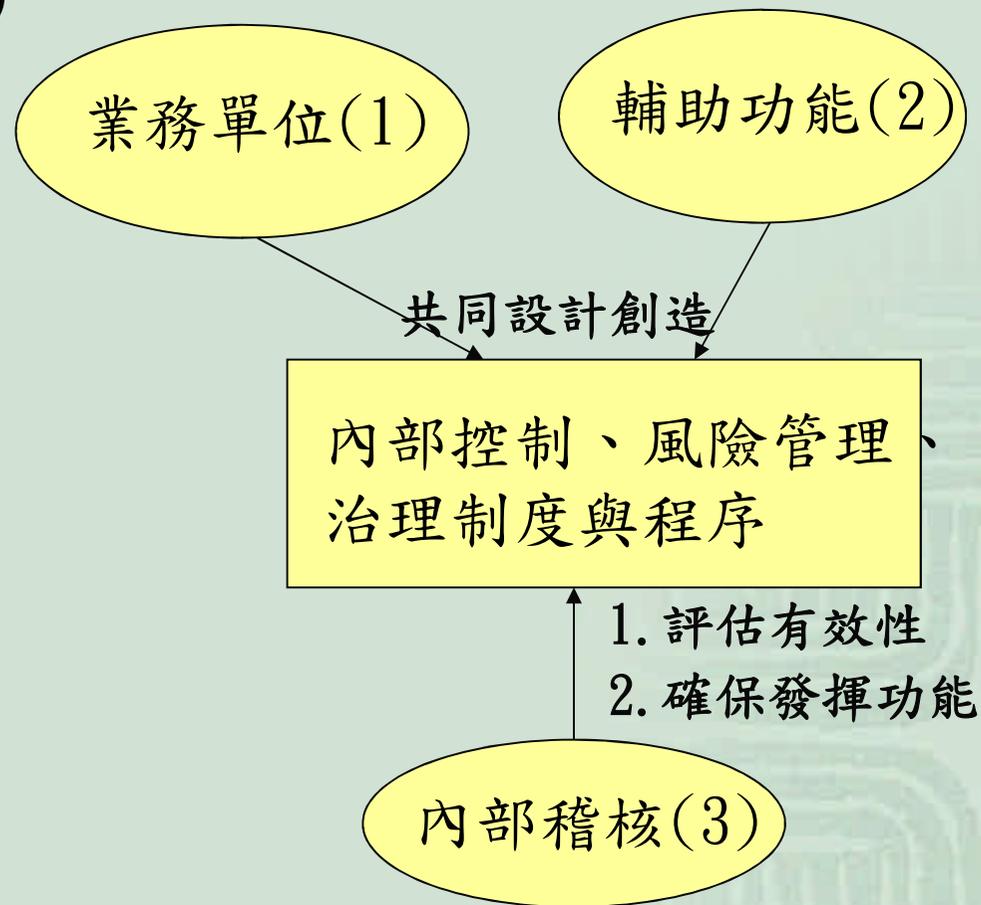
# BCBS相關說明

- The internal audit function in banks (June 2012)—原則13條文：
- 對於業務單位(business unit)及輔助功能(support functions)所設計之內部控制、風險管理、治理(governance)制度與程序，內部稽核必須獨立評估其有效性及效率，並確保這些制度與程序能發揮功能



# BCBS原則13之圖示

- 三道防線 (Three lines of defence model)



# 第一道防線—業務單位

- 在銀行授與的暴險額度範圍內，承擔風險
- 負責辨認、評估、控制其業務所面臨之風險
- 容易誤解之處：我們常以為「辨認、評估、控制風險」屬風險管理部門的責任



## 第二道防線—輔助功能

- 含：風險管理、法規遵循、法務、人力資源、財務、營運管理、資訊等部門
- 輔助功能必須跟業務單位密切合作，確保「業務單位的風險已經被適當的辨認及管理」



## 第二道防線—輔助功能

- 所有業務單位的輔助部門之間，也必須密切合作，完成下列事項：
- 協助決定經營策略
- 執行銀行政策與程序
- 蒐集資訊以呈現整體銀行的風險輪廓



## 第三道防線—內部稽核

- 獨立評估前二道防線所設計程序之有效性
- 對這些制度與程序之有效性提供保證



# 三道防線執行方式

內部控制責任，不會從一道防線移轉到下一道防線：

防線	部門	執行方式
第1道	前台部門、任何面對客戶之營業行為	以交易為基礎，持續進行
第2道	風險管理、法規遵循、法務、人力資源、財務、營運管理、資訊等部門	以風險為基礎，持續進行或定期辦理
第3道	內部稽核	以風險為基礎，定期辦理

# 大綱

- 正確作法：含我國規定、 BCBS相關說明
- 問題現況：以檢查缺失之檢討改善為例
- 法遵功能補充說明
- 三道防線執行現況之綜合評估



# 問題現況

- 先以缺失改善為例，說明三道防線各自扮演角色
- 當銀行發生行員或理專舞弊案、消金貸款未能防堵代辦送件等，誰該負起檢討改善之主要責任？
- 內部稽核？
- 業管單位、風控部門、法遵？
- 業務單位人員及主管？



# 內部稽核角色

- 主管機關聯繫窗口 -
- 溝通傳達主管機關之監理指示
- 彙整各單位改善措施向主管機關說明
- 一旦主管機關不滿意，但業務單位又不願或不能配合主管機關意見辦理，猶如燙手山芋，怎麼辦？
- 第一先找業務管理單位：內規是他們訂的、業務單位是他們管的，請他們檢討

# 業管單位回應

- 經檢討：內規妥善，齊備週全
- 都是各業務單位沒照內規辦理，是落實執行  
的問題，所以…
- 內部稽核應該加強查核，如果你好好查，就  
會知道他們沒有好好遵循，要求改善後，內  
控就萬無一失了
- 是內部稽核自己沒辦法發現問題，竟然要求  
我們各單位檢討改善？

# 業管單位回應

- 而且，就算是內規不夠妥善，內部稽核理應依稽核缺失檢討內部控制制度，也應該要對內規提出指正，…不然，請稽核部門說該怎麼改？
- 所有問題再回到內部稽核手上，因為：他要負責面對主管機關，彙總回復內容
- 內部稽核繼續苦思答案…



# 缺改常見版本

- 錯在第一線業務單位，先發函要他們主管加強覆核（注意、重申），我們內部稽核也會加強查核
- →讓我們結案吧？！



# 主管機關第一次答覆

- 請確實檢討當初為何發生此事？
- 只是承辦人員一時疏忽？
- 只有這件錯誤，其他案件都沒錯？
- 作業程序設計有無欠妥之處？
- 如果認為沒有欠妥，為何沒辦法有效事前防範發現該錯誤，自己找出來，自己更正好，而等檢查人員發現？



# 是第一線的錯？

- 第一線自己沒有照內規確實作到(牽制、覆核)
- 而且自行查核也沒有抽到這件、這類交易
- 不然…四眼不夠，變成六眼？
- 再增訂內規，所有案件由區域中心覆核？



# 主管機關第二次意見

- 新加的改善措施，符合管理上的成本效益嗎？
- 舊的內規作不到，再加新的，作的到嗎？
- 原來的四眼好好看清楚就好了，銀行設計制度，要自己想清楚自己業務需要



# 誰應研擬改善措施？

- 是負責執行業務的經理部門，或向董事會負責的稽核部門？
- 理論上，缺失是從經理部門發生，第一線沒作好，第二線沒管好，總之都是經理部門的事
- 要如何改善，應由經理部門提出，自己負責解決問題，也較符合需要
- 先把第三道，和前兩道防線分清楚



# 誰應研擬改善措施？

- 前兩道防線應合力檢討原因，提出改善措施
- 第三道防線可作兩件事：
  1. 評估所提的原因和改善計畫適當嗎？可以提出修正建議
  2. 未來查證有沒依改善計畫執行
- 最後，銀行內還是要三道防線通力合作



# 為何要有第二道防線？

- 都是內部稽核沒查出違規事件，第一線沒遵照內規辦理？
- 超然獨立的第二道防線，只要依專業把內規和限額訂好，定期彙整報告各單位執行成果就好？
- 第二道防線可能弱點：
  1. 內規沒訂好，實務不容易遵循
  2. 內規沒訂好，沒針對控制點
  3. 內規雖沒錯，沒去看大家執行情形



## 第二道防線價值

- 彙整所有單位的意見
- 比第一線執行業務的人立場獨立，制定內規、限額較客觀嚴謹，不會太業務導向
- 專業度高：法遵、風險管理、業務內部控制



# 第一線意見

- 只管遵循內規就好，制定內規是總行的事，查核有沒有違規，是稽核的事？
- 第一線最低要求：營業單位應瞭解業務流程之控制點，檢討目前執行之落實程度，對本身已發現之問題予以處理改善
- 實務問題：
  1. 通常沒有100%照內規作
  2. 內規沒實際效果，未反映問題，也沒有自己設法加強控管
  3. 自行查核結果雖符合規定，但成效有限



# 自行查核實務問題

- 項目過多，流於形式，建議自行簡化
- 雖規定應由內部稽核「訂定自行查核內容與程序，並督導各單位自行查核之執行情形」
- 實務上，可由前兩道防線先提出查核項目初稿，內部稽核督導提供意見



# 大綱

- 正確作法：含我國規定、 BCBS相關說明
- 問題現況：以檢查缺失之檢討改善為例
- 法遵功能補充說明
- 三道防線執行現況之綜合評估



# 法遵功能補充說明

- 事前監督：
- 檢視內部管理規範是否符合新增修法規
- 訓練、宣導，將現行或增修法規傳達予全行人員
- 事後驗證：參考內稽事後查核遵循發現缺失及改善建議，採取適當措施
- 目標→符合內控內稽辦法第33條及第34條規定

# 內控內稽辦法規定

- 法令遵循單位應辦理下列事項：
  - 一、建立清楚適當之法令傳達、諮詢、協調與溝通系統，俾使職員對於法令之疑義得以迅速釐清，並落實遵循
  - 二、確認各項作業及管理規章均配合相關法規適時更新，使各項營運活動符合法令規定
  - 三、督導法遵自評
  - 四、對各單位人員施以適當合宜之法規訓練

# 法遵自評規定

- 法令遵循單位應訂定法令遵循之評估內容與程序，並督導各單位定期自行評估執行情形
- 法令遵循自行評估作業，每半年至少須辦理一次，其辦理結果應送法令遵循單位備查
- 各單位辦理自行評估作業，應由該單位主管指定專人辦理



# 法遵職掌

- 主要職掌：要求更新規章、政令宣導、訓練、督導法遵自評、呈報法遵缺失、追蹤改善計畫
- 目標：為確保銀行業務符合法規
- 如何達成目標：
  - 正確的理解法規，不確定者，請主管機關釐清
  - 提供諮詢：各部門遇法遵疑義，要提出詢問，新業務、新訂或修改規章，宜主動洽詢

# 法遵職掌

- 更新規章：對於新頒定之法規，不能只放入內部資料庫供查，或函轉交相關部門，須分析，追蹤處理情形，並宣導訓練
- 發現缺失：須主動關心違反法遵之事項，建立蒐集該等資訊之管道，客訴、檢舉、重大偶發、主管機關檢查或函文、內部稽核、媒體報導，或主動查訪
- 缺失處理：個案改正、檢討強化制度，向高階或董事會報告

# 法遵職掌

- 綜合檢討：向董事會報告法遵情形，定期檢討法遵功能
- 法遵訓練：重要規章、新訂法規、缺失案例、法遵執行狀況之檢討結果



# 檢查評等--法遵

17. 董事會及高階管理階層對法遵之監督： 法遵定期報告、檢討法遵有效性：

- 常見缺失：
- 內容未完整週延、未包括法遵缺失
- 未針對法遵缺失，檢討法遵制度之有效性



# 檢查評等--法遵

18. 董事會對重要違規事項之督導改善：

- 常見缺失：
- 未建立即時陳報機制、未即時陳報、所陳報內容未完整檢討分析
- 對所陳報事件未督促確實檢討原因，研提有效改善計畫



# 檢查評等--法遵

19. 法遵單位獨立性、人力、對營業單位之考核、懲處權限

- 常見缺失：
- 由業務單位兼任法遵單位、人力配置不足
- 無考核懲處權限，或雖有權限未落實執行



# 檢查評等--法遵

20. 法遵功能運作情形：督促內規更新、宣導訓練、法遵自評、法遵查核

- 常見缺失：
- 未追蹤內規修訂情形
- 法遵自評流於形式



# 檢查評等--法遵

21~22. 法令遵循情形：實際有無違反規定事項  
(常見缺失從略)

23. 法遵缺失改善之追蹤：

- 常見缺失：
- 前已知悉之法遵缺失重複發生，經檢討係改善計畫欠妥，或未確實追蹤執行情形



# 法遵功能改善重點

- 首先須瞭解法遵之責任：
  - 並非依據前述規定或評等要求，建置法遵制度
- 而是設法確保：本行如何不會再發生違反法令之缺失
  - 形式符合，缺失繼續發生，仍屬功能不彰，須有「目的導向」之管理方式
  - 實質基礎作到後，制度設計較易處理



# 法遵功能改善重點

- 為達成以上目的：
  - 營業單位自評？
  - 法遵獨立評估？
  - 內部稽核評估？
- 三道防線中總要有一兩道有效落實，否則是否會再有違規，法遵單位也沒把握
  - 只有讓行員「知悉」規定是不足的：
  - 現行作業方式要全面檢視
  - 新增或調整作業方式，要確認適法性



# 大綱

- 正確作法：含我國規定、 BCBS相關說明
- 問題現況：以檢查缺失之檢討改善為例
- 法遵功能補充說明
- 三道防線執行現況之綜合評估



# 三道防線現況評估—作業風險

- 控制活動尚可—主要依靠管理部門所訂規章，決定職務分工及覆核等內控程序
- 監督活動不足：
- 作業風險自評尚未普及—尚未依作業程序，指出各業務流程控制點，以利確實客觀評估其內控遵循情形
- 自行查核效果有限，法遵亦少抽核內規落實度—第二道防線之監督功能不明顯
- 導致作業風險主要由第三道防線進行監督

## 三道防線現況評估—其他風險

- 信用、市場、流動性風險共通現象：偏重由第二道防線監督
- 前台業務部門依限額承作業務、承擔風險，中台風險管理部門監控暴險情形，第二道防線之風險管理部門，監督職責較明確
- 第三道防線對上述風險之監督較不明顯，不論是個別暴險，或整體風險管理制度，不常提出重要缺失，多僅為依內規提出作業執行面缺失(仍屬作業風險)



# 結語

- 各司其職，各自善盡自己的角色功能
- 瞭解現況，依風險特性針對弱點加強→求均衡、健全
- 新觀念調整適應階段，加強協調溝通，發揮合作精神
- 各自確認角色定位，也使整體組織達成最佳績效！

